

SOMMAIRE

Avertissement

<u>Chapitre 1. L'évolution de la politique agricole allemande</u>	2
I. Le contexte : renouvellement des structures, infléchissement de la politique	3
II. Les transferts publics à l'agriculture allemande : la structure générale et son évolution 1991-1994	9
III. Autonomie et clivages régionaux : Les Länder et la politique agricole	23
IV. Conclusion : conflits et perspectives, une ou plusieurs politiques allemandes	38
<u>Chapitre 2. L'adaptation de la politique espagnole à la réforme de la PAC</u>	43
I. Principales caractéristiques de l'agriculture espagnole	43
II. Les débats sur l'adaptation de la politique nationale	49
III. Le Budget de l'agriculture : présentation et analyse par mesure	52
IV. Les politiques agricoles régionales	77
<u>Chapitre 3. L'adaptation de la politique britannique à la réforme de la PAC</u>	88
I. Présentation générale de l'agriculture et du budget agricole	89
II. Les transferts publics à l'agriculture	94
III. Questions à la politique du Royaume-Uni	115
IV. Conclusion générale	122
<u>Chapitre 4. Comparaison des évolutions des politiques nationales</u>	124
I. Le choix d'une unité de compte	124
II. Comparaison des grandes masses budgétaires	128
III. Les aides aux activités agricoles productives	138
IV. Conclusion	147
<u>Annexe : Correspondance nomenclature Groupe Transferts et nomenclature MAPA</u>	149

AVERTISSEMENT

Le programme qui a donné naissance à ce rapport avait un objectif central : comprendre la façon dont évoluent aujourd’hui les politiques agricoles de trois grands pays agricoles de l’Union : l’Allemagne, l’Espagne et le Royaume-Uni, au regard de ce qu’est l’évolution de la même politique en France. Comprendre signifiait, en l’occurrence, recenser et analyser les déterminants nationaux des choix politiques: structures, configurations institutionnelles et socio-politiques. Par rapport à d’autres travaux qui abordaient les politiques nationales à partir d’une période plus ancienne ou sous un angle particulier (financements du FEOGA, politiques structurelles), la recherche s’assignait trois objectifs particuliers :

* Analyser l’évolution récente dès politiques, plus précisément depuis 1992, c'est-à-dire la réforme de la PAC : aussi souvent que possibles, nos analyses et nos données se fondent sur une chronologie du type « avant » et « après réforme ». Dans tous les cas, la période fait apparaître des changements significatifs même si, dans le cas de l’Allemagne, ils s’inscrivent davantage dans un processus particulier: l’intégration de l’agriculture de l’ex-Allemagne de l’Est.

* Essayer de mesurer aussi exhaustivement que possible, pour pouvoir les comparer, les transferts dont bénéficient les agricultures nationales, puisque nous avons montré, dans des travaux antérieurs, que la simple comparaison de budgets de même niveau (budgets nationaux, budgets FEOGA), par nature hétérogènes, pouvait être trompeuse et en tout cas incomplète. De ce point de vue, le succès a été inégal puisque deux ensembles, les transferts fiscaux et le financement des régimes sociaux particuliers, restent parfois obstinément opaques. Nous sommes donc allés aussi loin que les données publiées ou fiables le permettaient, ce qui donne de bonnes possibilités de comparaison.

* Inclure dans l’analyse le rôle propre des régions qui se développe, en matière de politique agricole, sous la pression de deux phénomènes : une territorialisation croissante des interventions communautaires et le développement de processus autonomistes dans plusieurs Etats-membres. C’était particulièrement important dans le cas de l’Allemagne et de l’Espagne où les rapports Etat central-régions sont très évolutifs.

A une présentation standardisée, nous avons préféré une approche respectant, dans chaque chapitre, la logique propre au pays étudié. Mais chacune des trois monographies nationales comprend une approche des structures de l’appareil productif national, une analyse des budgets, l’étude spécifique de quelques régions et un examen des débats et des perspectives nationaux sur l’avenir de la politique agricole. Après les monographies nationales, un dernier chapitre est consacré à la comparaison des transferts dont bénéficient les pays, en incluant la France.

Enfin, la plupart des enquêtes nationales ont été réalisées entre juin 1994 et avril 1996.

Conclusion

La réforme a réellement induit une convergence des modèles de politique agricole. Cependant les spécificités nationales s'expriment encore. La France se démarque de l'Allemagne dans sa volonté de poursuivre une politique classique de modernisation. L'Espagne tend à s'en rapprocher de plus en plus. A l'opposé, le Royaume-Uni abandonne progressivement les dispositifs traditionnels pour se tourner plus volontiers vers l'agri-environnement et les aides en marges de l'agriculture (boisement, diversification...). La politique allemande subit quant à elle jusqu'en 1994, les incidences de la réunification : les aides à la modernisation et à la restructuration des exploitations des nouveaux Länder sont importantes, mais se réduisent.

CONCLUSION GENERALE

La réforme de la PAC a bien induit une convergence des modèles de politique agricole et il est abusif de parler de renationalisation des politiques agricoles. Plusieurs faits doivent être mis en avant :

- L'Allemagne, malgré les difficultés qu'a entraînées la réunification, mène au niveau fédéral une politique budgétaire en direction de l'agriculture de plus en plus restrictive. On peut cependant observer des formes de résistance dans certains Länder, sous des formes diverses.
- L'Espagne, malgré tous les bénéfices qu'elle a retiré d'une réforme qui lui permet de se rapprocher des niveaux de soutien de ses partenaires, est toujours en butte à des difficultés budgétaires et structurelles importantes. Elle semble s'aligner sur le modèle français de politique agricole.
- La France qui apparaît comme l'un des grands bénéficiaires de la réforme conserve sa politique socio-structurelle classique de modernisation et d'installation et d'aides à la cessation d'activité. Elle trouve cependant dans les plans d'accompagnement la possibilité de soutenir son élevage extensif grâce à toutes les mesures concernant l'extensification.
- Enfin, le Royaume-Uni qui, dès avant la réforme, avait adopté des mesures agri-environnementales de poids et abandonné les aides classiques de restructuration-modernisation, perd sa spécificité et ce d'autant plus qu'il bénéficie très largement de la réforme grâce à la dévaluation de la livre.

Cependant, cette conclusion n'est que provisoire :

- En effet, on peut observer une forte tendance à l'éclatement des politiques nationales. Si cette affirmation est vraie de l'Espagne et de l'Allemagne, elle l'est aussi du Royaume-Uni où, comme la monographie le montre, les politiques des nations périphériques tendent à se différencier de plus en plus de celle de l'Angleterre. La tendance à la régionalisation paraît donc plus forte que celle à la renationalisation. Elle peut entraîner un affaiblissement des positions nationales, une diversification croissante du dispositif horizontal de soutien et des phénomènes de compensation spécifique dans les régions qui en ont la compétence et les moyens. La cohésion pourrait en souffrir.
- **Les rapports de force concernant les perspectives de la PAC sont en train de se modifier:** le couple franco-allemand est beaucoup moins que par le passé un pilier homogène de la PAC, notamment parce que l'Allemagne doit faire face à des difficultés particulières qui la conduisent à infléchir sa politique. En revanche, l'analyse des dispositifs fait apparaître un

net rapprochement des intérêts et des systèmes d'intervention en Espagne et en France. Les deux pays ont en commun, notamment, une volonté d'intervention structurelle en faveur du développement et de la modernisation de l'agriculture qui paraît, en Allemagne, devenir plus hésitante et qui a pratiquement disparu au Royaume-Uni.

Au total, partout, les réformes de la PAC, et notamment celle de 1992, ont manifesté l'entrée dans une phase de transition qu'on sait inachevée. Partout aussi se pose la question des bases sur lesquelles reconstruire un compromis renouvelé et stable entre l'agriculture et la société. Mais le débat sur cette question prend, selon les pays, des formes différentes, déterminées par leur contexte propre, en particulier leur position structurelle au sens large et les principes politiques qui les gouvernent.

C'est probablement en Allemagne que le débat est aujourd'hui le plus ouvert et le plus vif, à cause du choc de la réunification, et parce que le système fédéral favorise l'expression politique d'antagonismes qui s'incarnent dans les régions. Au Royaume-Uni, l'homogénéité des structures et l'accord, pour l'essentiel, sur les formes publiques de régulation sont déjà anciens : le débat de fond paraît dépassé et la discussion ne porte plus que sur des modalités relativement secondaires et surtout sur les moyens d'imposer au reste de l'union une évolution jugée souhaitable et inéluctable. C'est en Espagne et en France que le débat est, pour l'instant, le moins développé. En Espagne, parce que la priorité est encore de combler le retard structurel et productif du secteur : le débat porte surtout sur l'usage optimal, à cette fin, des moyens communautaires. En France, parce que le compromis ancien autour de la vocation agro-alimentaire nationale et de la place de l'agriculture, s'il n'est plus intact, reste solidement encadré par le gouvernement et la profession et étayé par les bénéfices tirés de la PAC. A terme, cette exception pourrait déboucher sur une position défensive et relativement isolée, au moins parmi les pays de l'Europe du nord.